

*Repubblica Italiana*  
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale*  
*della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 19680 / 072.11.23 del 5 ottobre 2023 Pos. Coll. e Coord. n.1

Oggetto: Tasse sulle concessioni governative regionali – Tassabilità delle concessioni di aree del demanio idrico fluviale o lacuale regionale.

Presidenza della Regione Siciliana  
- Autorità di bacino del distretto idrografico della Sicilia  
Servizio 4  
(rif. nota 15 settembre 2023, n. 21783)

e, p.c. Assessorato regionale dell'economia  
- Dipartimento regionale delle finanze e del credito

1. Con la nota in riferimento si sottopone all'esame dello Scrivente la problematica di cui in oggetto concernente la *“tassabilità delle concessioni di aree del demanio idrico fluviale o lacuale regionale”*.

Premessa una ricostruzione normativa del demanio idrico e delle specifiche competenze ascritte a codesta Autorità, viene evidenziata la necessità di un approfondimento giuridico in ordine alla sottoposizione o meno delle concessioni per l'utilizzo e l'occupazione dei beni del demanio idrico al pagamento della tassa sulle concessioni governative.

Al riguardo si richiama la circolare 30 dicembre 2021, prot. n. 24259 con cui il Dipartimento Regionale Finanze e Credito ha comunicato che a seguito del Decreto del Ragioniere generale della Regione 21 dicembre 2021, n. 2240 sono stati istituiti i capitoli di entrata ed i capi a cui fare affluire le somme introitate a titolo di tassa sulle

concessioni regionali, distinti per competenza dipartimentale e codice tariffa, attribuendo a codesta Autorità di Bacino il capitolo 7974 – capo 12, codice tariffa 0501.

Ciò posto, si rappresenta che *“nell’esercizio delle proprie funzioni ed al fine di definire ed ottimizzare il procedimento amministrativo riguardante il rilascio di concessioni di aree del Demanio Idrico, [codesta Autorità di bacino] sta predisponendo «il Regolamento delle Concessioni Demanio Idrico della Regione siciliana di competenza dell’Autorità di Bacino del Distretto Idrografico della Sicilia»”*.

In tale ambito non appare palese a codesto Richiedente se l’emissione dell’atto concessorio debba essere subordinata al pagamento della tassa sulle concessioni governative da parte del concessionario, la cui normativa è quella prevista dall’articolo 6 della legge regionale 24 agosto 1993, n. 24, in forza del quale si applicano in Sicilia le disposizioni e le voci di tassa di cui alle tariffe del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641 e del D.lgs. 22 giugno 1991, n. 230.

La normativa richiamata, infatti, non sembra contemplare una voce di tassa specifica con riferimento alle concessioni per i beni appartenenti al Demanio idrico, anche in considerazione della circostanza che il codice “0501”, di cui all’articolo 86 della tariffa annessa al D.M. 20 agosto 1992, prevede la voce di tassazione regionale che riguarda *“autorizzazioni, licenze, iscrizioni non considerate in altri articoli della presente tariffa, richieste dalla legge per l’esercizio di attività industriali o commerciali e di professioni, arti o mestieri”*.

Conseguentemente, prosegue codesta Autorità, *“considerato che il rilascio di concessioni del Demanio Idrico (provvedimenti autorizzativi) rientra nei casi di adozione di provvedimenti che riguardano «funzioni proprie della Regione Siciliana», ... in analogia ai sopracitati casi di rilascio di provvedimenti di concessione di beni demaniali gestiti da altri rami dell’Amministrazione regionale riguardanti altre tipologie di «acque pubbliche», il pagamento della tassa sulla concessione governativa potrebbe essere dovuto in alcuni casi specifici”*.

Al fine di individuare la normativa applicabile al rilascio delle concessioni delle aree del demanio idrico lacuale, codesta Amministrazione richiama il R.D. 1 dicembre 1895. n. 726, (*Approvazione del regolamento per la vigilanza e per le concessioni delle spiagge dei laghi pubblici e delle relative pertinenza*), nonché le norme cui esso rinvia, rilevando tuttavia, che *“per le concessioni del Demanio Idrico fluviale, non esiste a tutt’oggi una*

*norma nazionale o regionale specifica come nel caso delle spiagge lacuali” disciplinate dall’articolo 169, lettera n), della legge 2248/1865, allegato f).*

Premesso il superiore *corpus* normativo, codesta Autorità di Bacino evidenzia di avere chiesto chiarimenti al Dipartimento regionale finanze e credito il quale, nella nota 8 settembre 2023, n. 47271, ha citato, a supporto delle proprie argomentazioni, due precedenti consultazioni rese da questo Ufficio all’Assessorato regionale del bilancio e delle finanze e all’Assessorato Regionale dell’Industria in materia di tasse sulle concessioni governative.

Nei suddetti pareri risulterebbe chiarito che *“presupposto per l’applicazione della tassa di che trattasi è ... l’emanazione dell’atto indicato nella tariffa; con riferimento, in particolare, all’art. 86 della tariffa allegata al D.M. 20 agosto 1992, presupposto della tassa di concessione governativa è l’adozione da parte dell’Amministrazione regionale di provvedimenti autorizzativi, licenze o iscrizioni nell’esercizio di funzioni proprie, [...] ciò che rileva ai fini del sorgere dell’obbligazione tributaria è che a seguito di apposito procedimento sia stato adottato dalla Amministrazione un provvedimento richiesto dalla legge per l’esercizio dell’attività industriale, mentre non appare rilevare la circostanza che tale provvedimento abbia ad oggetto direttamente l’attività industriale interessata ovvero altri aspetti connessi alla medesima attività industriale...”*.

Ritiene, pertanto, codesta Amministrazione di poter concordare con quanto asserito dal Dipartimento Regionale Finanze e Credito circa l’osservazione nella predetta nota prot. n. 47271 *“che dall’esito del citato parere dell’Organo di consulenza della Regione parrebbe, per la fattispecie in argomento, doversi applicare la voce di tassa di cui al codice 0501...”*.

Tuttavia, al fine di dissipare ogni eventuale dubbio circa l’applicabilità della tassa sulle concessioni governative regionali ai provvedimenti di concessione del Demanio Idrico di competenza di codesta Autorità, si sottopongono i seguenti quesiti:

- se nel caso di rilascio di concessione di aree del demanio idrico lacuale sia dovuta dal concessionario la tassa di concessione governativa per l’occupazione delle spiagge dei laghi con opere stabili;
- se, in caso affermativo, sia dovuta la tariffa corrispondente al codice 0501, lettera a);

- se nel caso di concessioni di aree del demanio idrico fluviale sia dovuta la tassa di concessione governativa in analogia ai casi di rilascio di concessioni riguardanti altra tipologia di acque pubbliche;
- se la relativa tassa sia dovuta nei casi in cui la concessione preveda l'utilizzo dell'area per l'espletamento di attività industriali o commerciali;
- se, oltre ai casi sopracitati, il rilascio di concessioni di aree del demanio idrico (fluviale o lacuale) per l'utilizzo delle aree a scopo differente (ad esempio ai fini privati) sia subordinato o meno al pagamento della tassa.

2. In ordine alla consultazione richiesta si osserva quanto segue.

Preliminarmente e per quanto può assumere rilievo, si ritiene utile delineare seppur sommariamente i tratti distintivi che disciplinano l'imposizione tributaria.

A mente di quanto previsto dall'articolo 23 della Costituzione *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*.

L'articolo 23 citato, che stabilisce una specifica riserva di legge in merito all'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali nei confronti del cittadino, postula che a nessuno possa essere arbitrariamente imposto un obbligo di fare o di dare senza che l'entità ed il contenuto della prestazione sia desumibile dai criteri stabiliti dalla legge.

La “tipizzazione” della fattispecie è, pertanto, il presupposto del regime impositivo: essa può dar luogo ad imposizione fiscale solo se una norma la prevede come causa di tributo.

Ne consegue che, in materia tributaria, l'istituto dell'analogia non trova applicazione con riferimento all'individuazione delle fattispecie impositive, poiché, dato che il presupposto dell'applicazione dell'analogia è il vuoto disciplinare o la carenza di disciplina, se la legge non prevede come imponibile o tassabile una determinata fattispecie, significa che la legge stessa la considera non imponibile o non tassabile.

Pertanto, il regime normativo tributario soggiace ad un criterio di strettissima interpretazione delle relative disposizioni.

La tassa sulle concessioni governative colpisce il provvedimento amministrativo in relazione al servizio reso dall'Amministrazione al privato per un suo particolare interesse.

Ed invero, l'articolo 1 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, recante “*Disciplina delle tasse sulle concessioni governative*”, così dispone: “*I provvedimenti amministrativi e gli altri atti elencati nell'annessa tariffa sono soggetti alle tasse sulle concessioni governative nella misura e nei modi indicati nella tariffa stessa*”.

L'obbligazione tributaria trova, dunque, fondamento nel fatto che si provoca l'attività della Pubblica amministrazione e se ne trae un vantaggio: conseguentemente la tassa in esame è correlata all'utilità del servizio reso derivante dal rilascio di un provvedimento autorizzativo<sup>1</sup>.

La Regione Siciliana ha disciplinato la materia relativa alle tasse sulle concessioni regionali nel titolo II della legge regionale 24 agosto 1993, n. 24.

In specie, l'articolo 6, comma 1, della predetta legge regionale n. 24/1993 dispone, tra l'altro, che “*Nelle more della disciplina organica della materia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli atti ed i provvedimenti di competenza della Regione elencati nella tariffa annessa al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, sono soggetti alle tasse sulle concessioni governative regionali nella misura prevista dalla tariffa allegata al predetto decreto legislativo, e successive modificazioni...*”.

Il comma 2 del medesimo articolo 6 prevede poi che “*continuano ad applicarsi le tasse sulle concessioni governative agli atti ed ai provvedimenti di competenza della Regione inclusi nella tabella allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, e non elencati nella tariffa annessa al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, nella misura prevista dalla tabella annessa al predetto D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, e successive modificazioni*”.

In forza del combinato disposto delle disposizioni sopra riportate, ai fini della individuazione degli atti e provvedimenti di competenza della Regione da assoggettare alla tassa sulle concessioni regionali, occorre quindi richiamare sia gli atti e provvedimenti elencati nella tariffa annessa al D.Lgs. n. 230/1991 (tassa sulle concessioni regionali) sia quelli, non inclusi nella predetta tariffa, ma indicati in quella annessa al D.P.R. n. 641/1972 (tassa sulle concessioni governative)<sup>2</sup>.

Premesso il suddetto quadro normativo, e passando all'esame della questione sottoposta, occorre evidenziare che i provvedimenti di concessione e quelli di autorizzazione, hanno una diversa natura giuridica, essendone differenti i presupposti giuridici e gli effetti.

---

<sup>1</sup> Cfr. parere Ufficio legislativo e legale (Ull) 27 marzo 2018, n. 6.11.2018.

<sup>2</sup> Cfr. cit. parere Ull n. 6.11.2018.

La concessione è un provvedimento amministrativo con il quale l'ordinamento riconosce in capo ad un soggetto una posizione giuridica qualificata precedentemente inesistente; con l'autorizzazione, invece, viene rimosso un ostacolo (o un vincolo) affinché la posizione giuridica qualificata, già esistente in capo all'interessato, possa essere esercitata.

Delineato, pertanto, l'ambito della presente consultazione alle ipotesi di concessioni sul Demanio idrico fluviale o lacuale ascritte alla competenza di codesta Autorità di Bacino, si osserva che la tariffa dei cui al D.M. 20 agosto 1992 individuava all'articolo 86, in via residuale, quali atti soggetti a tassa, le *“autorizzazioni, licenze ed iscrizioni, non considerate negli articoli della presente tariffa, richieste dalle legge per l'esercizio di attività industriali o commerciali o di professioni, arti o mestieri”*, differenziando il relativo ammontare a seconda che si tratti di esercizio di attività industriali o commerciali, di professioni, ed ancora di arti e mestieri.

Al riguardo si rileva che la tariffa annessa al D.P.R. n. 641/1972 è stata dapprima integralmente sostituita da quella prevista dal D.M. 20 agosto 1992 e, successivamente, da quella di cui al D.M. 28 dicembre 1995 che, nel testo vigente, non sembra prevedere il pagamento di tassa per le concessioni governative riferito alle concessioni demaniali fluviali o lacuali<sup>3</sup> che, pertanto, sembrerebbero sfuggire alle ipotesi tipizzate dal legislatore.

Quanto precede non solo per l'assenza di una specifica voce all'interno della tariffa riferita alle aree del demanio idrico fluviale o lacuale regionale ma, vieppiù, per la mancanza di una tipizzazione da parte del legislatore (statale o regionale) dei provvedimenti concessori di tali aree, la cui emanazione risulterebbe attualmente scollegata dal pagamento di una specifica tassa governativa.

Per completezza si segnala che la consultazione resa dallo Scrivente con parere 228.07.11 e richiamata nella richiesta di chiarimenti avanzata da codesta Autorità, atteneva, invero, provvedimenti di autorizzazione all'emissione in atmosfera, di competenza dell'Assessorato Ambiente, e non già concessioni di aree del demanio idrico fluviale o lacuale regionale per le quali, come già osservato da codesta Autorità di

<sup>3</sup> La tariffa annessa al D.M. 28.12.1995 prevede il pagamento della tassa per le concessioni governative per specifiche attività sussumibili nell'alveo delle autorizzazioni e licenze: passaporto, iscrizione registro delle imprese, porto d'armi, brevetti, detenzione TV, certificazioni sanitarie per la produzione di medicinali, etc....

Va pure rilevato che fino all'emanazione del decreto 20 agosto 1992 era in vigore la tariffa articolo 106, tariffa sulle concessioni governative, concessioni di derivare e sfruttare acque pubbliche, che risulta poi soppressa da tale decreto.

Bacino, mancherebbe una specifica norma tributaria di riferimento che preveda il pagamento della relativa tassa di concessione governativa.

Ciò posto, considerata l'eterogeneità delle competenze ascritte a codesta Autorità di Bacino, e rilevata la derivazione statale della normativa di riferimento, per dirimere ogni possibile dubbio, si suggerisce - di raccordo con il Dipartimento regionale delle finanze e del credito - di estendere la presente consultazione alla Agenzia delle Entrate, competente ad individuare il corretto trattamento fiscale di fattispecie riferite a problematiche di carattere generale prospettate dagli enti pubblici territoriali.

\*\*\*\*

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio (ovvero potrà essere pubblicato nel sito istituzionale di questo Ufficio).

F.to Avv. Dario Schelfi

Il Dirigente

F.to Avv. Gianluigi M. Amico

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Bologna